VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 169)**

z dnia 20 lutego 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 169)

20 lutego 2019 r.

Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, obradująca pod przewodnictwem posła **Stanisława Gawłowskiego (PO-KO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy.

W posiedzeniu udział wzięli: **Sławomir Mazurek** podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska wraz ze współpracownikami, **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Bartłomiej Zydel** ekspert Związku Powiatów Polskich, **Jerzy Ziaja** prezes Zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Recyklingu, **Magdalena Dziczek** dyrektor Związku Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Bartosz Bąk**, **Bogusława Kram**, **Anna Rajewska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Rozpoczynamy kolejne posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Dzisiejszy porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy. Czy są jakieś uwagi do porządku obrad?

Nie ma, przyjmujemy porządek obrad.

Bardzo serdecznie witam pana ministra Sławomira Mazurka, podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska. Bardzo serdecznie witam pana Mieczysława Łuczaka, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Zakładam, że pan prezes wraz ze współpracownikami szczegółowo omówi przygotowany materiał – choć wiem, że jest również prezentacja w formie multimedialnej.

Tu, posłowie, panie prezesie, podpowiadają mi, że prosimy skrótowo, bo przeczytali materiał, który pan prezes przygotował. Myślę więc, że prezentacja na slajdach wystarczy a potem przejdziemy do dyskusji.

Witam wszystkie panie i panów.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad – panie prezesie, proszę.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Bardzo dziękuję.

Panie przewodniczący, panie, panowie posłowie, szanowni państwo, ze względu na wagę i temat finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy, wraz ze mną uczestniczy w posiedzeniu pani dyrektor Anna Krzywicka, dyrektor Departamentu Środowiska, jej zastępca – pani dyrektor Teresa Warchałowska, pani Agnieszka Kołakowska radca ekonomiczny i pani Katarzyna Markuszewska asystent.

Szanowni państwo, w efekcie reformy finansów publicznych i związaną z tym likwidacją w 2010 r. gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz włączeniem przychodów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ujawniły się liczne wątpliwości w zakresie właściwego stosowania w tych jednostkach

regulacji prawnych dotyczących finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Nieprawidłowości we właściwym finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej stwierdzone w toku kontroli wykonywania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska były impulsem dla Najwyższej Izby Kontroli do podjęcia właśnie tego badania.

Co chcieliśmy uzyskać i na jakie pytania chcieliśmy uzyskać odpowiedzi?

Otóż, czy prawidłowo ustalono i stosowano zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej?

Czy wszystkie środki pochodzące z opłat i kar środowiskowych, w tym opłaty i kary za korzystanie ze środowiska, przeznaczono na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej?

Czy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmowało wyłącznie zadania pozostające w kompetencji powiatu i gminy, zgodnie z celami wskazanymi w ustawie – Prawo ochrony środowiska a także, czy planowane i realizowane zadania, służyły poprawie warunków życia ludzi i stanu środowiska?

Czy prawidłowo ewidencjonowano dochody pochodzące z opłat i kar środowiskowych oraz wydatki na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej a także, czy dane zawarte w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu powiatu lub gminy, pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, były zgodne z ewidencją księgową prowadzoną w kontrolowanej jednostce?

I wreszcie, czy powiaty i gminy prawidłowo finansowały ochronę środowiska i gospodarkę wodną?

Kontrola koordynowana była przez Departament Środowiska NIK. Skontrolowano 9 starostw, 7 urzędów miast na prawach powiatu, 5 urzędów miejskich oraz 6 urzędów gmin. Państwo posłowie zawsze są zainteresowani czy w ich okręgu ktoś był kontrolowany, więc pozwolę sobie przedstawić te miejscowości. Miasta na prawach powiatu: Jaworzyna, Dąbrowa Górnicza, Tarnów, Konin, Legnica, Radom, Płock. Starostwa powiatowe: Bieruń, Chrzanów, Tarnów, Turek, Poznań, Głogów, Zgorzelec, Kozienice, Bełchatów. Urzędy gmin: Zabierzów, Bolesław, Suchy Las, Przykona, Mińsk Mazowiecki i Kleszczów. Urzędy miejskie: Bieruń, Knurów, Bogatynia, Głogów, Kozienice.

Okres objęty kontrolą: od stycznia 2014 r. do 15 stycznia 2018 r. W przypadku zagadnień związanych z wysokością finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej kontrolą został również objęty okres od 1 stycznia 2010 r.

Panie przewodniczący, tradycją jest, kiedy jestem na posiedzeniu Komisji, że – nie chcąc przedłużać i powtarzać się, bo ogólnie mógłbym opowiedzieć państwu o tej kontroli – proszę o udzielenie głosu pani dyrektor, która przedstawi całkowitą analizę tegoż badania.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo, panie prezesie.

Materiał jest na tyle szczegółowy, że więcej informacji ze strony pana prezesa chyba nie jest koniecznych, ale – oczywiście – bardzo proszę panią dyrektor o zabranie głosu i prezentację przygotowanego materiału.

Dyrektor Departamentu Środowiska NIK Anna Krzywicka:

Chciałabym powiedzieć, że ponieważ są to środki z opłat i kar wpłacanych do gmin i powiatów to, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wszystkie te środki powinny być przeznaczane na zadania związane z ochroną środowiska, wymienione w ustawie – Prawo ochrony środowiska… nawet, jeśli nie zostaną wykorzystane w danym roku budżetowym, one absolutnie powinny przechodzić na następny rok również na te zadania.

Przystępując do stwierdzonych nieprawidłowości, zwracamy uwagę, że w prawie 60% objętych kontrolą jednostek nie ustalono zasad umożliwiających zidentyfikowanie w ewidencji księgowej wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Tym samym nie zapewniono rzetelnego udokumentowania, że wszystkie uzyskane dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska zostały przeznaczone na ochronę środowiska

i gospodarkę wodną. Nie stworzono także właściwego mechanizmu kontroli ograniczającego ryzyko nierzetelnego wypełniania obowiązków sprawozdawczych.

We wszystkich jednostkach, w których nie określono wskazanych wyżej zasad, w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu powiatu/gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazano dane nierzetelne.

Jeśli chodzi o powiatowe i gminne programy ochrony środowiska oraz raporty z ich wykonania, stwierdziliśmy, że w 5 spośród 27 powiatów i gmin objętych kontrolą nie było aktualnych programów ochrony środowiska. W 7 jednostkach nie został wypełniony także, wynikający z art. 18 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, obowiązek sporządzania co dwa lata raportów z wykonania programów ochrony środowiska, które są kluczowymi programami, jeżeli chodzi o politykę związaną z ochroną środowiska.

W latach 2010-2017 (do 30 września) objęte kontrolą jednostki uzyskały dochody z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie ponad 1,2 mld zł, w tym – w latach 2014-2017 (do 30 września) – w kwocie 680 mln zł. Z tej kwoty, w latach 2010-2017, około 40% środków zostało przekazanych, jako nadwyżka dochodów, na rachunki właściwych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Do wpłaty nadwyżek zobowiązanych było 12 spośród 27 kontrolowanych jednostek, tylko jedna jednostka nie wykonała tego obowiązku terminowo, co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek w łącznej kwocie 490 tys. zł.

Na prezentowanym slajdzie przedstawiamy jak w poszczególnych jednostkach kształtowały się dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Wiadomo, że gdzie są największe zakłady, tam te wpływy są największe.

NIK odstąpiła od oceny prawidłowości obliczania, przez kontrolowane gminy i powiaty, nadwyżki dochodów. Występują bowiem rozbieżności interpretacyjne, co do sposobu obliczania tej nadwyżki. Dotyczą one pojęcia „rok poprzedni" w odniesieniu do średniej krajowej dochodów przypadającej na jednego mieszkańca, ogłaszanej corocznie przez Ministra Środowiska. Rozstrzygnięcia wymaga, czy „rok poprzedni" oznacza rok poprzedni w stosunku do roku, za który obliczana jest nadwyżka dochodów, czy też rok, dla którego następuje ustalenie średniej krajowej, jest rokiem poprzednim w stosunku do roku, w którym następuje ogłoszenie średniej krajowej a następnie – obliczenie i przekazanie nadwyżki.

Z uzyskanej w trakcie kontroli opinii Ministra Środowiska wynika, że nadwyżka dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska powinna być obliczana przy uwzględnieniu średniej krajowej dochodów na jednego mieszkańca z roku, za który obliczana jest nadwyżka (czyli z roku n-1 w stosunku do roku, w którym obliczana jest nadwyżka). My, na tej podstawie, sformułowaliśmy wniosek, z którym – niestety – Ministerstwo Środowiska nie zgadza się (później przejdę do tego wniosku) uważając, że wszystko jest jasne. Natomiast, nasza kontrola absolutnie stwierdziła, że – niestety – takiej jasności poszczególne gminy i powiaty nie mają.

Skontrolowane powiaty i gminy, po obliczeniu wartości podlegających przekazaniu nadwyżek oraz uwzględnieniu środków pochodzących ze zlikwidowanych od 2010 r. powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej dysponowały w latach 2010-2017 łączną kwotą ponad 856 mln zł, w tym w latach 2014-2017 – kwotą ponad 435 mln zł. Z tych środków w latach 2014-2017 wydatkowano ponad 340 mln zł, tj. 78,3% dostępnej puli środków.

W większości skontrolowanych jednostek niewykorzystane w danym roku budżetowym środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska przeznaczane były w latach następnych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej – zgodnie z art. 403 ust. 1 i ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Jednak w dwóch powiatach niewykorzystane w danym roku środki włączane były w roku następnym, jako nadwyżka budżetowa, do budżetu ogólnego. Tym samym około 50% środków pozostających w dyspozycji każdej z tych jednostek nie było kontrolowanych, co do sposobu ich wykorzystania lub wprost były one przeznaczane na zadania niezwiązane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

Przyjęcie takiego rozwiązania tłumaczono wydanymi w latach 2011-2013 opiniami Ministra Środowiska oraz regionalnych izb obrachunkowych. Nie uwzględniono tym samym stanowiska NIK, wyrażonego w „Informacji o wynikach kontroli wykonania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy POŚ", która w 2014 r. została przesłana do wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu.

W ocenie NIK dopuszczenie (stosownie do opinii Ministra Środowiska i regionalnych izb obrachunkowych) możliwości zagospodarowania niewykorzystanych w danym roku środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na cele niezwiązane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, skutkować może świadomym i zamierzonym ograniczeniem wydatkowania tych środków na ochronę środowiska. Stanowi to tym samym zagrożenie dla wykonywania przez gminy i powiaty obowiązku określonego w art. 403 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Ogółem w skontrolowanych jednostkach w latach 2014-2017, niezgodnie z przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw, wykorzystano ponad 48 mln zł, tj. 14,4% wydatków ogółem sfinansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. I tak – 9,9% to wydatki na zadania niemieszczące się w katalogu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które są wymienione w ustawie – Prawo ochrony środowiska; 3,1% to wydatki na zadania mieszczące się w katalogu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które zgodnie z odrębnymi przepisami powinny być finansowane z innych środków; 1% to wydatki na zadania mieszczące się w katalogu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, lecz nieobjęte kompetencją powiatów i gmin; 0,4% to wydatki na zadania o charakterze nieinwestycyjnym, mieszczące się w katalogu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na które powiat lub gmina udzieliła dotacji w trybie art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Dotyczyło to finansowania zadań związanych z ograniczeniem bezdomności zwierząt oraz z pomocą weterynaryjną i opieką nad zwierzętami bezdomnymi i dzikimi, co absolutnie nie mieści się w katalogu zadań umieszczonym w prawie ochrony środowiska.

Finansowano budowę i modernizację obiektów o charakterze rekreacyjno-sportowym, takich jak: siłownie, place zabaw, ścieżki do nordic walking, skateparki, towarzyszące na ogół terenom zieleni, osiedlom mieszkaniowym lub jednostkom opiekuńczo-oświatowym.

Dofinansowywano koszty zużycia przez mieszkańców wody oraz koszty odbioru i oczyszczania ścieków, co oczywiście należy do obowiązków gmin.

Podwyższano kapitał zakładowy przedsiębiorstw, których przedmiotem działalności była ochrona środowiska lub gospodarka wodna i w których jednostka kontrolowana posiadała udziały.

Wydatkowano środki na wyposażenie stanowisk pracy i zakup środków transportu dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych powiatu oraz zapewnienie szkoleń i pomocy związanej z pełnionymi przez nich obowiązkami.

Poza tym, finansowano zakup sprzętu i środków ochrony indywidualnej dla jednostek ochotniczej i państwowej straży pożarnej. Finansowano zadania znajdujące się w kompetencji kół łowieckich obejmujące m.in.: dokarmianie zwierzyny dzikiej, odstrzał redukcyjny oraz zakup i reintrodukcję zwierzyny. Finansowano zadania związane z utrzymaniem i zachowaniem parków i ogrodów będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Finansowano zadania związane z gospodarką leśną. Finansowano również koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – co, jak wiadomo z ustawy o zachowaniu czystości i porządku w gminach, należy absolutnie do obowiązków gmin, które powinny z otrzymanych opłat tę gospodarkę finansować. Finansowano też budowę lub rozbudowę monitoringu składowisk odpadów. Ponadto, udzielano dotacje na prace związane z demontażem, usuwaniem, transportem i zagospodarowaniem wyrobów zawierających azbest.

Oczywiście, Najwyższa Izba Kontroli jest za tym, aby to wszystko było finansowane – szczególnie, jeśli chodzi o usuwanie azbestu (bo wiadomo, że do 2020 r. azbest powinien być całkowicie usunięty), w związku z czym dajemy wniosek, który dałby możliwość, aby było to finansowane. Udzielano dotacji na prace związane z konserwacją i odbudową

urządzeń melioracji wodnych a także na przedsięwzięcia związane z nasadzeniem oraz utrzymaniem i pielęgnacją roślinności.

NIK, już w 2014 r., wnioskowała do Ministra Środowiska o podjęcie działań w celu zmiany przepisów, o których mowa wyżej, dla zapewnienia możliwości udzielania dotacji celowych także na zadania nieinwestycyjne (obecnie w prawie ochrony środowiska takie przepisy są przewidziane tylko na działania inwestycyjne). W szczególności chodziło o umożliwienie dofinansowania przedsięwzięć związanych z usuwaniem azbestu, które – zdaniem NIK – jest zadaniem nieinwestycyjnym.

Niestety, pomimo ponad trzydziestokrotnego nowelizowania ustawy – Prawo ochrony środowiska w latach 2014-2017, postulowana przez NIK zmiana nie została wprowadzona. Minister Środowiska, jak również jego pracownicy, twierdzą, że zmiana przepisów nie jest potrzebna. W sposób nieuprawniony i niezgodny z zasadami stosowania prawa uznają, że pojęcia „inwestycja" (użytego w art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska) nie należy interpretować zawężająco i nie należy posługiwać się definicjami inwestycji określonymi w innych przepisach obowiązującego prawa. W takim też duchu wydawane są opinie dla jednostek samorządu terytorialnego, które przyjmują je do stosowania. Prowadzi to do naruszenia, przez te jednostki, dyscypliny finansów publicznych.

Realizacja wniosku NIK pozwoliłaby w sposób niezakłócony realizować pożądane, z punktu widzenia ochrony środowiska, zadania związane z usuwaniem azbestu.

Należy zwrócić uwagę na dobrą praktykę stosowaną w 11 spośród 27 skontrolowanych jednostek, że koszty odbioru od mieszkańców transportu i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest finansowano (zamiast udzielania dotacji osobom fizycznym) w ramach umowy zawartej przez gminę/powiat w podmiotem świadczącym usługi w tym zakresie (podmiotem wyłonionym w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zapewniły finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Większość zrealizowanych zadań służyła poprawie stanu środowiska i warunków życia mieszkańców kontrolowanych gmin i powiatów, jednak działania tych jednostek nie zagwarantowały w pełni prawidłowego finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Nie wszystkie uzyskane z tego tytułu środki zostały wykorzystane na cele wskazane w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Stwierdzono, że 14,4% kwoty ogółem wydatków zrealizowanych w latach 2014-2017 wykorzystane zostało niezgodnie zarówno z przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska, jak i z przepisami innych ustaw.

Ponadto, w dwóch jednostkach ponad 28 mln zł niewykorzystanych w danym roku środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, przeznaczone zostało w latach następnych na zadania inne niż ochrona środowiska i gospodarka wodna lub sposób ich wykorzystania nie był możliwy do zweryfikowania.

Nieprawidłowości w znacznej mierze spowodowane były wadliwą interpretacją przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, zmienionych od 2010 r. w związku z likwidacją powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz włączeniem przychodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska do budżetów gmin i powiatów.

Nie bez znaczenia jest fakt, że te interpretacje, w formie opinii, wydawane były zarówno przez Ministerstwo Środowiska jak i regionalne izby obrachunkowe. Stosownie do opinii wydanych przez te podmioty niewydatkowane w danym roku środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska mogły być przeznaczane w latach następnych na inne zadania, niż te wymienione w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Stanowisko Ministra Środowiska w tej kwestii nie uległo zmianie, pomimo że NIK już w 2014 r. – po kontroli wykonywania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska – wskazywała na wadliwość tej interpretacji. Nie został zrealizowany przez Ministra Środowiska sformułowany po wskazanej wyżej kontroli NIK wniosek o podjęcie działań w celu zmiany art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, co miało umożliwić udzielanie dotacji celowych osobom fizycznym na dofinansowanie demontażu, transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest.

W ponad połowie objętych kontrolą jednostek brak stosownej ewidencji księgowej wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska prowadził do ujmowania nierzetelnych danych w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu powiatu/gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Tym samym statystyka publiczna otrzymywała niezgodne ze stanem faktycznym, nieprawdziwe dane, które wykorzystywane były w prowadzonych badaniach statystycznych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski. Do Ministra Środowiska o podjęcie działań prowadzących do nowelizacji przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, w zakresie:

– doprecyzowania art. 403 ust. 1 ustawy POŚ w związku z ust. 3 tego artykułu w celu wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli rozbieżności w stosowaniu tych przepisów;

– ewentualnego rozszerzenia katalogu zadań, które mogą być finansowane przez powiaty i gminy ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska o przedsięwzięcia związane z ochroną i przywracaniem chronionych gatunków roślin lub zwierząt, a także o przedsięwzięcia związane z utrzymaniem i zachowaniem parków oraz ogrodów będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz możliwość dofinansowania wykonania zastępczego przez organy administracji w zakresie usuwania odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych.

Ponadto wnosiliśmy o zmianę brzmienia art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska w celu zapewnienia możliwości udzielania ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska dotacji celowych także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów zadań nieinwestycyjnych, w tym w szczególności na usuwanie, transport i zagospodarowanie wyrobów zawierających azbest – jak wspomniałam, jest to ponowny wniosek NIK.

W piśmie, które otrzymaliśmy 7 lutego br. z Ministerstwa Środowiska, nadal utrzymuje się, że nie ma różnicy i że absolutnie można korzystać z tego artykułu przy usuwaniu azbestu. Natomiast my uważamy, że jeżeli ustawodawca w ustawie mówi o dotacjach na cele inwestycyjne to wiadomo, iż musi być definicja celów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych, a jeżeli uważałby, nie ma to znaczenia, to mógłby tylko ogólnie napisać.

Wnosiliśmy także o zapewnienie wykorzystania w latach następnych niewydatkowanych w danym roku budżetowym środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, pomimo – wynikającej z ustawy o finansach publicznych – zasady roczności budżetu.

Do marszałków województw Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie rzetelnej weryfikacji sprawozdań, w celu wyeliminowania przypadków sporządzania przez powiaty i gminy sprawozdań niezgodnie z objaśnieniami, co do sposobu ich opracowywania.

Do prezesów zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie weryfikacji prawidłowości obliczania przez jednostki samorządu terytorialnego nadwyżki dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

I to jest całość, którą chcieliśmy zaprezentować, i problemy, z którymi spotkaliśmy się w trakcie kontroli.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Panie ministrze?

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Sławomir Mazurek:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Panie, panowie posłowie… panie prezesie, a także pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, ja również jestem z pracownikami i za chwilę oddam im głos.

Co do systemu, który w elastyczny sposób zapewnia realizację celów ochrony środowiska – jak wspomniano, od 2010 r. ta elastyczność pozwala gminom te działania podejmować. Tak, że – w kontekście ustaleń Najwyższej Izby Kontroli – jeśli chodzi o uchybienia

jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sporządzania programów ochrony środowiska – jak wspomnieliśmy w piśmie – zwrócimy się do powiatów, do Związku Powiatów Polskich, do Unii Metropolii Polskich, Związku Gmin Wiejskich, z pismem przypominającym o konieczności sporządzania programów ochrony środowiska, raportów z ich wykonania.

W kontekście ustaleń i rekomendacji NIK, dotyczących gospodarowania przez gminy i powiaty środkami pochodzącymi z opłat i kar, stoimy na stanowisku, że te rekomendacje opierają się, niestety, na mylnej interpretacji przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, a tym samym, na błędnym rozumieniu obowiązków gmin i powiatów w powyższym zakresie. Jak wynika z art. 403 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, istotą obowiązku gmin i powiatów jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie przedmiotowym określonym w prawie ochrony środowiska w wysokości nie mniejszej niż pozostająca do ich dyspozycji kwota wpływów z opłat i kar, o których mówi art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy. Ustawa wskazuje więc minimalną wartość nakładów gmin i powiatów na finansowanie celów zadań wymienionych w prawie ochrony środowiska, nie odnosi się natomiast do tego z jakich środków, źródeł, cele te są finansowane. Jednocześnie w ustawie – Prawo ochrony środowiska nie został sformułowany wymóg, by wpływy z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, przeznaczone były na finansowane celów wskazanych w POŚ.

Tymczasem NIK, wbrew literalnemu znaczeniu przepisów, mylnie utożsamia obowiązek z wymogiem, by wpływy z tytułu opłat i kar, o których mówi art. 402 ust. 4, 5 i 6, przeznaczone były wyłącznie na finansowanie celów wskazanych w prawie ochrony środowiska. Wymóg taki obowiązywał, gdy środki z ww. źródeł były przychodami gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jednak wraz z likwidacją tych funduszy celowych z dniem 1 stycznia 2010 r., w związku z kompleksowymi zmianami w organizacji sektora finansów publicznych wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w związku z włączeniem dochodów z opłat i kar środowiskowych do budżetu gmin powiatów, co do zasady wymóg ten przestał obowiązywać. Warto przy tym zwrócić uwagę – jak wynika z przygotowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sprawozdań dotyczących gospodarowania przez gminy środkami z opłat i kar środowiskowych – w latach 2015-2017 łączne wydatki gmin na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej były kilkakrotnie (pięć czy sześć razy) wyższe od dochodów z tytułu opłat i kar.

Do pozostałych kwestii poproszę pana Artura Rajzera, aby się odniósł.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Proszę bardzo.

Naczelnik wydziału w Departamencie Funduszy Ekologicznych MŚ Artur Rajzer:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, pan minister – co do zasady – przedstawił całość stanowiska ministerstwa w kwestii zasadniczej, czyli jak należy rozumieć obowiązek gmin i powiatów w świetle obowiązujących przepisów prawa ochrony środowiska dotyczących finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska i gospodarki wodnej, o których w nim mowa.

Ten obowiązek, jak powiedział pan minister, został przedefiniowany w roku 2010 wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska likwidującej gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co było skorelowane i co było efektem zmian systemowych w organizacji sektora finansów publicznych. Ten obowiązek został przedefiniowany w taki sposób, że gminy i powiaty mają zapewnić finansowanie przedsięwzięć, o których mowa w ustawie, w wysokości nie mniejszej niż kwoty wpływów z opłat i kar środowiskowych. Co nie oznacza jednak, że wpływy z tych opłat i kar są znakowane czy znaczone w taki sam sposób i, że mogą być przeznaczane tylko na przedsięwzięcia, o których mowa w ustawie.

Istotą obowiązku gmin i powiatów jest dziś zapewnienie finansowania w określonej wysokości a nie – znaczenie tych pieniędzy w taki sposób, by był związek pomiędzy wpływem a wydatkiem.

I, co najważniejsze z punktu widzenia funkcjonowania tych regulacji – gminy i powiaty realizują, jak wskazała NIK, swoje obowiązki związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, co do zasady, prawidłowo. Nakłady z tego tytułu przekraczają istotnie wpływy z tytułu opłat i kar.

Tak więc, w naszym rozumieniu, chodzi o to, że te rekomendacje wydane przez NIK generalnie nie dotyczą usuwania barier czy ograniczeń, które po stronie gmin istnieją i nie są też warunkiem prawidłowej realizacji przez gminy i powiaty zadań związanych z ochroną środowiska.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Pani dyrektor, proszę.

Dyrektor departamentu NIK Anna Krzywicka:

Powiem tak: ze zdziwieniem wysłuchałam tej interpretacji, którą Ministerstwo Środowiska z uporem powtarza. Jednocześnie chciałam zwrócić uwagę, że w informacji o gospodarowaniu środkami budżetu powiatów pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na ochronę środowiska (a jest to sprawozdanie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z 2016 r.) stwierdzono z niepokojem, iż są one zaliczane, wbrew zapisom ustawy – Prawo ochrony środowiska, do ogólnych środków budżetów środowiskowych gmin, które są przeznaczane na dowolny cel i że „wobec braku reakcji ze strony urzędów nadzorczych zjawisko to wydaje się coraz bardziej powszechniejsze”.

Rozumiem, że czytamy inne informacje Narodowego Funduszu.

Chciałabym też zwrócić uwagę, że to, co zostało zmienione w 2010 r., to nie była kwestia „uelastycznienia” tych przepisów, bo przepisy pozostały w tym zakresie takie same, tylko była to kwestia likwidacji powiatowych i gminnych funduszy. Te środki zostały przeniesione do budżetów powiatowych, ale są to środki, które są absolutnie oddzielnie wpłacane do tych budżetów. I nie wynika z ustawy – Prawo ochrony środowiska, że można je sobie przeznaczać po rocznym okresie na inne cele. Bo inaczej, dlaczego w związku z tym ustawodawca chciał aby te opłaty wpływały do tego budżetu i były przeznaczane na cele, które są enumeratywnie wymienione w ustawie – Prawo ochrony środowiska?

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Pan prezes.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Szanowni państwo, z tej dyskusji wynika, że jest spór między NIK a ministerstwem – szanowni państwo, my nie zamierzamy się z wami spierać, to wy podejmujecie decyzje a przedstawiamy to na komisji sejmowej, żeby parlament zastanowił się jak uregulować to do końca, żeby było to jasne.

Natomiast do ministerstwa mam bardzo prozaiczne pytanie…

Ustawa budżetowa obowiązuje każdego samorządowca. Odpowiedzialny za budżet jest prezydent, burmistrz, wójt, taka jest prawda. Gdybym był (a kiedyś byłem…) wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta i byłbym posądzony o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to zwróciłbym się do ministerstwa o zwrot środków.

Szanowni państwo, nie można w oderwaniu od ustawy o samorządzie terytorialnym, od ustawy budżetowej, nadawać przepisów, które będą szły – powiem kolokwialnie – w poprzek. Dobrymi intencjami jest piekło wybrukowane.

Stąd mój apel do państwa jest taki, abyście usiedli, zastanowili się i wzięli pod uwagę nasze spostrzeżenia. I nie tylko nasze, bo widzę, że niektórzy posłowie i posłanki też reagują na pewne spostrzeżenia w trochę inny sposób.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Pan minister.

Podsekretarz stanu w MŚ Sławomir Mazurek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, z matematyczną wnikliwością analizujemy państwa raporty – i bardzo za nie dziękujemy.

Ja nie mogę się zgodzić na takie sformułowania: „z uporem", to nie jest język urzędniczy. Ja powiedziałbym o pewnej konsekwencji, z którą Ministerstwo Środowiska realizuje a nie o uporze, bo to słowo jest naznaczone pewnym ładunkiem emocjonalnym a nie o to chodzi w tym dialogu, który prowadzimy z państwem.

Jeśli chodzi o przywoływany dwukrotnie przez państwa argument, dotyczący naruszenia dyscypliny finansów publicznych to w państwa raporcie nie znalazłem (poza jednym przykładem, który dotyczył kwestii dzisiaj omawianej) takich przypadków. Ja rozumiem, że to jest pewien argument, który państwo używacie, ale on też nie do końca wyjaśnia te kwestie, którymi się zajmujemy.

I na pewno intencją Ministra Środowiska nie jest zachęcanie samorządów do działań pozaprawnych, jednak zawsze jesteśmy wdzięczni za państwa sugestie.

Czy jeszcze coś?.. .

Tak, jeśli mogę, to oddałbym głos panu mecenasowi.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Proszę bardzo.

Naczelnik wydziału MŚ Artur Rajzer:

Szanowni państwo, odnosząc się do głosu pana prezesa, dotyczącego rozliczania gmin i powiatów z realizacji obowiązków wynikających z POŚ, chciałbym powiedzieć, że formułując swoje stanowisko Ministerstwo Środowiska powinno mieć na uwadze – i miało – dwie kwestie.

Po pierwsze, czy system finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w oparciu o obecne przepisy prawa ochrony środowiska, funkcjonuje? Wydaje mi się, że z ustaleń kontroli wynika, że tak, że gminy i powiaty wywiązują się z tych obowiązków.

I po drugie, że mamy spojrzeć na te regulacje nie tylko z punktu widzenia ministra czy Ministerstwa Środowiska, ale również z punktu widzenia obowiązków gmin i powiatów i tych, którzy te zadania realizują. Czy na podstawie obecnych przepisów możemy formułować wobec osób zarządzających pieniędzmi jednostek samorządu terytorialnego takie właśnie zarzuty, czy takie zastrzeżenie, jakie sformułowała NIK?

My uważamy, że do tego nie ma podstaw, że dziś sposób rozliczania, sposób oceny i definicja obowiązków, które mają do zrealizowania gminy i powiaty, jest inna niż wyglądało to dziesięć lat temu. I nie możemy (odwołując się do rozumowania, które było prawidłowe dziesięć lat temu) mieć zastrzeżeń do działania gmin i powiatów, zgodnego z obecnymi przepisami. I to właśnie był między innymi jeden z tych punktów widzenia – nie partykularyzm Ministerstwa Środowiska czy nie patrzenie tylko z perspektywy Ministerstwa Środowiska, ale – czy w świetle obowiązujących przepisów możemy uznać działania gmin i powiatów za dające się usprawiedliwić i prawidłowe?

Nasza ocena jest taka, że tak.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Panie prezesie proszę jeszcze raz a potem będę już zamykał dyskusję.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Więcej nie będę zabierał głosu.

Panie mecenasie, jest tylko jedna rzecz. Sam pan stwierdził, że ministerstwo powinno wziąć (bo, czy wzięło to nie wiem i nie będę się do tego odnosił) i powiem tak: szanowni państwo, my tylko przedstawiamy stan faktyczny, jaki jest, i zgodnie z naszą interpretacją prawa. Po waszej stronie jest piłeczka i to waszym obowiązkiem jest rozważenie tego i, przepraszam – przyjęcie stanowiska. Czy przyjmiecie nasze propozycje, czy nie – to całkiem inna sprawa, to dopiero się okaże w momencie, kiedy zaczną się konse-

kwencje z tego tytułu wyciągane. Wtedy będziemy rozmawiali, wtedy będziemy sobie udowadniali.

Tu nie chodzi o to, żeby się przerzucać argumentami i mówić sobie: wy zrobiliście źle. Nie, my stwierdzamy stan faktyczny. I nie zamierzam dyskutować z tym, co moi kontrolerzy sprawdzili i wypisali.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję, pani poseł Lenartowicz.

Poseł Gabriela Lenartowicz (PO-KO):

Szanowna Komisjo, państwo z NIK, panie ministrze, myślę, że nie jest sprawą sporu interpretacja zmiany ustawy z 2010 r., bo wydaje się, że nawet wykładnia prosta, językowa nie jest trudna do interpretacji.

Po prostu, wtedy zmieniono ustawę o finansach publicznych i zlikwidowano taką instytucję jak gminne fundusze ochrony środowiska, w ogóle fundusze celowe w tym rozumieniu bez osobowości prawnej. I jasno jest powiedziane, że środki o tej samej wysokość, pochodzące z tego samego tytułu, jak do tej pory, mają być wydatkowane na ochronę środowiska. I skoro samorządy są z budżetem rocznym, to też wykładnia tego, iż w danym roku powinno to być wydane, również jest prosta językowo. I chyba nie w tym leży problem, bo myślę, że zarówno samorządy mają tego świadomość, jak i wszyscy inni.

Problemem jest to (i tu jest chyba linia ewentualnego nie tyle sporu, co potrzeby doprecyzowania), jak te wydatki są kwalifikowane w katalogu ochrony środowiska i czy interpretacja tego katalogu jest wystarczająco przejrzysta, żeby mogła być dla wszystkich stron jasna. I w zasadzie wokół tego trzeba się zastanowić: czy jest to próba (jeśli samorządy nie wywiązują się, zdaniem NIK, z obowiązków wynikających z tego przepisu)ominięcia tego obowiązku, czy wynika to z nieprzejrzystości tego katalogu? Czy też wynika to zwyczajnie z tego, że jednolita, jednoznaczna interpretacja nie zawsze jest możliwa.

I nad tym można się pochylić i zastanowić (to adres do ministerstwa), czy nie należałoby tej kwestii doprecyzować. Natomiast cała reszta jest sprawą wtórną, bo myślę, że złej woli samorządom nie można przypisać, gdyż wydają na ochronę środowiska więcej niż wpływy z tytułu opłat. Chodzi tylko o to, jak poprawnie to kwalifikować i identyfikować, żeby można powiedzieć, że te środki pobierane były właściwie wydatkowane, bo taka jest istota opłaty.

I, żeby ta opłata za gospodarcze korzystanie ze środowiska nie zniknęła, musimy dla uzasadnienia jej celowego poboru przedstawić rzeczywisty i przejrzysty sposób wydatkowania tych pieniędzy zabieranych, bądź co bądź, z kieszeni podatników.

I myślę, że to jest pole do dyskusji, a nie przerzucania się semantyką.

Przewodniczący poseł Stanisław Gawłowski (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Nie słyszę.

Jeżeli państwo pozwolicie, to dwa zdania chciałbym dodać.

Otóż, jeśli chodzi o 2010 r. to, w jakimś stopniu, czuję się odpowiedzialny za ten projekt ustawy, bo w jakiejś części w mojej głowie on się narodził. Rzeczywiście, chodziło nam wtedy (przy zmianach systemowych, likwidacji funduszy celowych) o to, żeby zostawić samorządom gminnym i samorządom powiatowym pieniądze, ale chcieliśmy, żeby te pieniądze były przeznaczone na ochronę środowiska. I, żeby było ich nie mniej. I nawet, jeżeli ich nie wydadzą w danym roku to żeby przechodziły na następny rok i żeby dalej to było związane z ochroną środowiska – nic więcej.

Być może, dzisiaj trzeba się zastanowić, jak jeszcze inaczej spojrzeć na te sprawy. Wtedy szukaliśmy rozwiązania prostego, poprawiającego wskaźniki gminom, ale jednak chcieliśmy utrzymać finansowanie dotyczące ochrony środowiska. I w takim wymiarze wydaje się (przynajmniej ja mam takie przekonanie) to działa.

Ja też, słuchając raportu NIK, pomyślałem sobie, że czasami to jest (może nie powinienem tego mówić, ale już się rozpędziłem) kwestia nazewnictwa. Bo, jeżeli zrobiliby ścieżkę rowerową i nazwali to „Trasa edukacyjna, ekologiczna" i postawili tablicę edukacyjną, to trudno byłoby coś zarzucić, bo edukacja ekologiczna mieści się w katalogu POŚ. Tak więc, to byłoby już trudne do zakwestionowania.

Nie chcę tu nikomu nic podpowiadać, absolutnie nie mam takich intencji. Chcę tylko podkreślić, jak czasami ciężko rozstrzygnąć, czy coś jest elementem, który dotyczy *stricte* ochrony środowiska, czy coś jest jakby wykorzystywaniem pieniędzy z ochrony środowiska na inne cele.

Bardzo nie podoba mi się, mówiąc wprost, finansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadań dotyczących budowy i modernizacji dróg lokalnych, bo uważam, że nie ma to nic wspólnego z ochroną środowiska, przy skali zadań, które czeka Polskę w tym obszarze. Każdy z państwa ma w głowie długą listę rzeczy, które trzeba jeszcze zrealizować – od realizacji zadań dotyczących KPOŚK-i, o której dzisiaj już nie dyskutujemy (a w komisji właściwej do tego, nikt w ogóle nie wie nawet, co to znaczy KPOŚK-a), pani poseł Paluch chętnie by poopowiadała, ale musiałby już w tamtej komisji, bo my nie mamy w tym zakresie nic do powiedzenia – przez ochronę powietrza i cały szereg innych zadań, które tych obszarów dotyczą.

I wiem, że – być może – trzeba się nad tym zastanowić, bo dyskusję, która się między państwem odbyła, traktuję – rzeczywiście – jako dialog, gdyż NIK ma kłopot z interpretacją różnych rzeczy. A jeżeli jest kłopot to przecież sam NIK nie napisze projektu ustawy, nie przygotuje tego projektu, nie skonsultuje ze stroną samorządową, nie przedyskutuje tego z gminami, powiatami, nie spotka się w ramach Komisji Trójstronnej – to wszystko musi wykonać rząd. To znaczy, potencjalnie możemy to zrobić jako Komisja, ale zakładam, że rząd ma milion razy więcej instrumentów niż Komisja.

W związku z tym, żeby nie przedłużać dyskusji, trzeba potraktować to, co wykazuje NIK, jako dobrą intencję, bo czasami się kwalifikuje niektóre rzeczy i nie wiadomo jak to robić. Pewnie kontroler też miał duże problemy z kwalifikowaniem różnych wydatków, czy one są właściwe, czy nie.

Dlatego warto się zastanowić nad jakimś doprecyzowaniem, choć muszę się tu do jednej rzeczy przyznać: nie jestem zwolennikiem zbyt sztywnych zapisów, bo zbyt sztywne ramy pomagają kontrolerom, ale bardzo utrudniają życie w praktyce. I jeśli życie przyniesie coś nowego to wtedy znowu będziemy musieli zmieniać ustawy.

Nie ulega wątpliwości, że po przeczytaniu tego raportu i po wysłuchaniu pana prezesa, pani dyrektor, warto – i to jest prośba do pana ministra, do współpracowników pana ministra – przemyśleć, czy gdzieś tutaj nie uda się znaleźć jakiegoś rozwiązania, które doprecyzuje te zapisy. Być może trzeba też wyciągnąć wnioski z tego, co NIK przedłożył.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos?

Nie słyszę.

W związku z tym wyczerpaliśmy porządek obrad.

Serdecznie dziękuję, zamykam posiedzenie Komisji.